Stromanconstructies en de Wet Bibob

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Justis

Landelijk Bureau Bibob

d.d. 23 juni 2015

Samenvatting en conclusie

Dit onderzoek geeft inzicht in de mogelijkheden om stromanconstructies bij de toepassing van de Wet Bibob te onderkennen en aan de (potentiële) wederpartij van het bestuursorgaan of rechtspersoon met een overheidstaak tegen te werpen. Hiervoor heeft het Landelijk Bureau Bibob alle Bibob-adviezen van 2013 bestudeerd. Het betreft in totaal 226 adviezen.

Er bestaat geen formele of juridische belemmering om een geconstateerde stromanconstructie bij de toepassing van de Wet Bibob aan de betrokkene tegen te werpen. Het Bureau is goed in staat om de juridische mogelijkheden in de praktijk toe te passen. Bestuursorganen doen dat (nagenoeg) niet zelfstandig, maar schakelen bij vermeende stromanconstructies het Bureau in. Verder kunnen ook vermeende stromanconstructies juridisch aan de betrokkene tegengeworpen worden.

Bij analyse van de onderzochte Bibob-dossiers viel ten eerste op dat de (mogelijke) stromannen in de achterhaalde gevallen vooral als formele exploitant van de betrokken ondernemingen optraden. De (mogelijke) achtermannen bleken over het algemeen persoonlijk betrokken bij de bedrijfsvoering. Andere (mogelijke) stromanconstructies – bijvoorbeeld enkel met betrekking tot de financiering of meer op afstand staande feitelijke eigenaren – werden niet of nauwelijks geconstateerd. Mogelijk valt dit verschil te verklaren doordat de actieve exploitatie door een achterman makkelijker te detecteren is bij de controles die in bepaalde Bibob-branches relatief veel voorkomen.

Ten tweede was opmerkelijk dat de aanwijzingen die het Bureau gebruikte om te concluderen dat er sprake was van een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband, voor een groot deel zijn afgeleid uit informatie die het Bureau heeft ontvangen van zijn informatieleveranciers. Uit deze informatie waren vaak min of meer vrijwillig afgelegde verklaringen van de (mogelijke) achtermannen en (mogelijke) stromannen zelf af te leiden. Op grond hiervan concludeert het Bureau enerzijds dat (a) in ieder geval een deel van de stromanconstructies niet-absoluut is en niet consequent uitgevoerd wordt en (b) dat het Bureau goed in staat is om deze vorm van stromanconstructies te achterhalen. In verschillende gevallen achterhaalde het Bureau na onderzoek dat er sprake was een stromanconstructie terwijl hierover geen eerdere vermoedens waren geuit door het bestuursorgaan of een informatieleverancier. Anderzijds lijkt het erop dat Bureau minder goed in staat is om beter uitgevoerde en absolute stromanconstructies te achterhalen. Dit kan mede verklaard worden doordat het Bureau hoofdzakelijk reeds bij de overheid aanwezige informatie analyseert en beoordeelt en nauwelijks 'nieuwe' – nog niet bij de overheid geregistreerde – informatie verzamelt. Het Bureau heeft immers geen opsporingstaak.

Daarnaast geldt dat uit informatie uit opsporingsonderzoeken weliswaar dikwijls belastende feiten over zakelijke samenwerkingsrelaties van de betrokkene zijn af te leiden, maar dat stromanconstructies niet vaak uit opsporingsonderzoeken zijn af te leiden. Een verklaring hiervoor is wellicht dat het opsporingsonderzoek vooral is gericht op de rol van een verdachte en niet op het bloot leggen van stromanconstructies.

Bestuursorganen beschikken over minder uitgebreide informatiebevoegdheden dan het Bureau (maar kunnen wel in enige mate 'nieuwe' informatie verzamelen). De beperkingen voor bestuursorganen betreffen zowel minder informatieleveranciers, minder (rechts)personen over wie informatie verzameld kan worden en het niet-verplichte karakter van veel informatieverstrekking aan bestuursorganen. Hierdoor kunnen bestuursorganen signalen van stromanconstructies missen, wat als gevolg heeft dat de Wet Bibob geheel niet toegepast wordt.

De RIEC's ondersteunen de bestuursorganen en zijn mogelijk beter in staat signalen vanuit de convenantpartners over stromanconstructies te onderkennen om zo bestuursorganen eerder en vaker het signaal te geven advies aan te vragen bij het Bureau in het geval van een (vermoeden) van een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband.

Het Openbaar Ministerie, tot slot, kan middels de tipfunctie van artikel 26 van de Wet Bibob aan bestuursorganen waardevolle signalen afgeven bij (een vermoeden van) een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband. Het bestuursorgaan kan op basis van een tip een Bibob-onderzoek starten en een advies aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob.

Inleiding

Volgens de digitale Van Dale is een stroman een *"persoon die niet voor zichzelf handelt, maar als willoos werktuig voor een ander die achter de schermen blijft"*. Exacte cijfers zijn er niet, maar in criminele kringen zou de inzet van stromannen – ook wel 'katvangers' genaamd – veelvuldig voorkomen, al is het maar om het eigendom van een dure auto te verhullen.[1] Ook voor de integriteit van het openbaar bestuur in het algemeen en de toepassing van de Wet Bibob in het bijzonder zijn stromanconstructies van belang. Door stromannen in te zetten kunnen criminelen heimelijk relaties aanknopen met of begunstigende beschikkingen krijgen van de overheid. Bij de totstandkoming van de Wet Bibob, in werking getreden in 2003, werd al onderkend dat:

> *"criminele organisaties of groepen in een zodanig verband kunnen opereren dat daarin ook natuurlijke personen of rechtspersonen zijn opgenomen waarvan* [...] *geen justitiële of politiële antecedenten bekend zijn. Deze in strafrechtelijke opzicht «schone» natuurlijke personen of rechtspersonen, de zogenaamde katvangers, kunnen in voorkomende gevallen als aanvrager van een subsidie of vergunning optreden."*[2]

Om het risico van stromanconstructies te ondervangen is met de Wet Bibob onder andere het nieuwe concept 'zakelijk samenwerkingsverband' geïntroduceerd. Meer dan tien jaar later - tijdens de behandeling van de inmiddels in werking getreden Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob[3] – zijn door de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer (hierna: de commissie) vragen gesteld over de effectiviteit van het Bibob-instrumentarium in relatie tot stromanconstructies. De minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister) heeft de commissie hierop toegezegd dat er een onderzoek komt naar:

> de *"mogelijkheden en onmogelijkheden om (vermeende) stromanconstructies bij de toepassing van de Wet Bibob te onderkennen en aan de (potentiële) wederpartij tegen te werpen indien actueel en ernstig gevaar dreigt voor misbruik van een vergunning, subsidie of vastgoedtransactie voor criminele doeleinden."*[4]

Het Landelijk Bureau Bibob, onderdeel van Justis, heeft dit onderzoek uitgevoerd. Dit rapport bevat een beschrijving van de uitkomsten van dat onderzoek. In hoofdstuk 1 zal worden ingegaan op het onderzoek en de definities van begrippen die als uitgangspunt hebben gediend voor dit onderzoek. In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksvragen concreet beantwoord.

---

[1] Soudijn, M. en Akse, T., *Witwassen: Criminaliteitsbeeldanalyse 2012,* KLPD DNR, p. 69 en 108.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 883, nr. 3, p. 63.
[3] Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 32 676, F, p. 3. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 32 676
[4] Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 32 676, F, p. 3. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 32 676, H 4, p. 4.

1. Het onderzoek

Voor het onderzoek heeft het Bureau alle Bibob-adviezen van 2013[5] bestudeerd. Het betreft in totaal 226 adviezen. Ook de bijbehorende adviesaanvragen en eventueel andere stromangerelateerde stukken uit de achterliggende dossiers zijn in het onderzoek betrokken.

Onderzoeksvragen

De onderzoekstoezegging van de minister is vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe vaak is een advies aangevraagd (mede) omdat er een stromanconstructie vermoed werd? Waar was dat vermoeden op gebaseerd?
2. Hoe vaak concludeerde het Bureau dat er een stromanconstructie was of dat er een – vanuit dat oogpunt –stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband was? Op grond waarvan concludeerde het Bureau dat?
3. Hoe vaak bleken de vermoedens van de adviesaanvrager gerechtvaardigd?
4. Hoe vaak concludeerde het Bureau dat er een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband was, terwijl de adviesaanvrager niet heeft aangegeven een stromanconstructie te vermoeden?
5. Welke consequenties zijn er in Bibob-adviezen verbonden aan de achterhaalde stromanconstructies en stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden?
6. Hoe beoordeelt het Bureau de (on)mogelijkheden om stromanconstructies te onderkennen en tegen te werpen?

Afbakening

Gelijktijdig met het onderhavige onderzoek hebben twee andere onderzoeken met betrekking tot de Wet Bibob plaatsgevonden:

- een monitor van de toepassing van de Wet Bibob door de Inspectie V&J (hierna: de monitor) [6]; en
- een beleidsmatige scenarioverkenning (hierna: de scenarioverkenning) in opdracht van het WODC.

Door de Inspectie V&J is de monitor omtrent toepassing van de Wet Bibob bij bestuursorganen uitgevoerd. Eén van de vragen in het kader van de monitor is de vraag in hoeveel gevallen stromanconstructies een rol spelen bij negatieve besluiten van bestuursorganen op grond van de Wet Bibob.

In de scenarioverkenning is onderzoek gedaan naar een aantal scenario's op de vraag hoe de Bibob-procedure zo kan worden ingericht dat bestuursorganen zo snel mogelijk over een goed en rechtmatig tot stand gekomen advies beschikken ten behoeve van hun besluitvorming. Eén van de aspecten daarin is de informatiepositie van de bestuursorganen.

Definities

Van de begrippen 'stroman' en 'stromanconstructie' bestaan geen juridische of anderszins eenduidige definities. Daarom worden deze en enkele andere relevante begrippen eerst gedefinieerd.

---

[5] Dit betreft de datum waarop het advies uitgebracht (dus niet aangevraagd) is.
[6] Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 32 676, F, p. 3.

Hierna worden enkele partijen die in de Wet Bibob zijn genoemd, beschreven. Deze zijn onder andere van belang bij de daarop volgende definitie van het begrip ‘stromanconstructie’. Daarna wordt ingegaan op enkele aan stroman en stromanconstructie verwante termen, namelijk ‘zakelijk samenwerkingsverband’ en ‘stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband’.

De betrokkene en zijn Bibob-relaties

Op grond van artikel 3 van de Wet Bibob kunnen vergunningen worden geweigerd of ingetrokken als er een ernstig gevaar bestaat op crimineel misbruik (of als er ter verkrijging van een vergunning een strafbaar feit is gepleegd). Bij toepassing van de Wet Bibob en de beoordeling van dit gevaar is een centrale rol weggelegd voor de ‘betrokkene’.[7] Dit betreft over het algemeen de houder of aanvrager van een vergunning. In het geval van een inrichting is dit de (beoogde) exploitant. Bij de beoordeling van het gevaar wordt vanzelfsprekend gelet op de strafbare feiten die (vermoedelijk) door deze betrokkene zelf zijn begaan.

Kenmerkend aan de Wet Bibob is verder dat bij de gevaarsbeoordeling ook rekening gehouden kan worden met de strafbare feiten die (vermoedelijk) gepleegd zijn door anderen dan de betrokkene. Dit kan als er tussen de betrokkene en deze derde sprake is van een relatie zoals bedoeld in artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob. Deze ‘Bibob-relaties’ kunnen kortweg omschreven worden als:

- leiding geven;
- zeggenschap hebben;
- vermogen verschaffen; en
- in een zakelijk samenwerkingsverband staan.

Onder leidinggevenden worden voornamelijk bestuurders van rechtspersonen verstaan.[8] Zeggenschaphebbenden zijn vooral de aandeelhouders van een rechtspersoon. Vermogen verschaffen ziet met name toe op financiers. Degene die tot de betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband staat wordt ook wel ‘zaksammer’ genoemd. Op het begrip ‘zakelijk samenwerkingsverband’ wordt hieronder verder apart ingegaan. Voorts is van belang dat bij de gevaarsbeoordeling ook (a) indirecte en (b) verbroken (niet-actuele) Bibob-relaties betrokken kunnen worden.

Stromanconstructie

Zoals hiervoor genoemd, zijn de begrippen ‘stroman’ en ‘stromanconstructie’ juridisch niet gedefinieerd, ook niet in het kader van de Wet Bibob. In het kader van dit onderzoek wordt wel aangesloten bij de hierboven beschreven definities uit die wet.

---

[7] Artikel 1, eerste lid, onder e, van de Wet Bibob.

[8] Personen die als leidinggevende op een Dhw-vergunning(aanvraag) vermeld worden, worden daarmee niet als leidinggevende in de zin van de Wet Bibob aangemerkt. Zij staan wel in een zakelijk samenwerkingsverband tot de exploitant.

Onder 'stromanconstructie' wordt een constructie verstaan, waarbij:

A. ***verhuld wordt wie in de werkelijkheid al dan niet indirect en/of gedeeltelijk:***
- ***als exploitant of uitvoerder/begunstigde optreedt;***
- ***leiding geeft aan de betrokkene;***
- ***zeggenschap heeft over de betrokkene; en/of***
- ***vermogen verschaft aan de betrokkene; en***

B. ***opzettelijk de schijn gewekt wordt dat één of meer andere (rechts)personen exploitant of uitvoerder/begunstigde zijn, leiding geven, zeggenschap hebben en/of dit vermogen verschaffen.***

Personen beschreven onder A – die zogezegd achter de schermen blijven – worden verder ook aangeduid als 'achterman' of meer specifiek de 'feitelijke exploitant', 'feitelijk leidinggevende' etc. De personen beschreven onder B zijn de 'stromannen'.

De kern van een stromanconstructie is dat valselijk voorgewend wordt dat één of meer personen een bepaalde rol vervullen, terwijl dat feitelijk (deels) iemand anders is. Een stromanconstructie is met andere woorden een schijnconstructie. Door deze valse schijn is een stromanconstructie meer dan – namelijk een specifieke vorm van – een verhullingsconstructie. Bij verhulling bestaat er wel onduidelijkheid, maar die komt niet noodzakelijk voort uit valse voorwendselen.[9]
In de praktijk wordt ook gesproken van schijnbeheer, met name als de (feitelijke) exploitant door een stromanconstructie wordt verhuld.

Voorts is een stroman niet noodzakelijk iemand die feitelijk helemaal geen rol speelt. Het kan bijvoorbeeld ook voorkomen dat er twee gelijkwaardige partners zijn, maar de betrokkenheid van één van hen verborgen gehouden wordt. De valsheid bestaat er dan uit dat voorgewend wordt dat de stroman de enige persoon van belang is.

Een stromanconstructie hoeft verder niet absoluut te zijn. Hiermee wordt bedoeld dat het ook kan voorkomen dat alleen tegenover bepaalde partijen een 'valse situatie' voorgewend wordt.

Stromanconstructies in Bibob-adviezen

Stromanconstructies zijn in het kader van de Wet Bibob op twee manieren van belang:

1. Ze betreffen vaak één of meer van de hiervoor beschreven en in de wet vastgelegde Bibob-relaties. Dit brengt met zich mee dat de strafbare feiten (vermoedelijk) begaan door de achterman in de beoordeling van het gevaar meegewogen kunnen worden.
2. Ze gaan vaak gepaard met strafbare feiten. Die kunnen eveneens bij de beoordeling van het gevaar betrokken worden.

[9] Enkele verhulling – dat wil zeggen onduidelijkheid zonder valsheid – jegens een of meerdere partijen komt veel voor en betreft doorgaans legale economische activiteiten. Zo zou betoogd kunnen worden dat er bij vennootschappen zonder openbaarheid van de aandeelhouders al sprake is van verhulling, namelijk van de zeggenschap.

Zakelijk samenwerkingsverband
Het begrip zakelijk samenwerkingsverband is met de Wet Bibob geïntroduceerd om stromanconstructies te ondervangen.[10]

In artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob is bepaald dat bij de gevaarsbeoordeling ook rekening gehouden kan worden met strafbare feiten als *"een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon* [...] *in een zakelijk samenwerkingsverband tot* [de betrokkene] *staat of heeft gestaan."* Dit begrip 'zakelijk samenwerkingsverband' is door de wetgever inhoudelijk niet verder beschreven. In de jurisprudentie is de afgelopen jaren wel nader uitgewerkt wat dit begrip inhoudt. In algemene zin moet er sprake zijn van een duurzame of structurele zakelijke relatie die gericht is op samenwerking of waarbinnen samengewerkt wordt.[11]

Ook is het inmiddels vaste jurisprudentie dat een zakelijk samenwerkingsverband daarmee meer omvat dan alleen stromanconstructies.[12] Voor een weigering of intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob is het dus niet noodzakelijk om het bestaan van een stromanconstructie aannemelijk te maken. Een relatie die als 'zakelijk samenwerkingsverband' is te kwalificeren, volstaat***.*** Dit betekent echter wel dat uit het bestaan van een zakelijk samenwerkingsverband nog niet afgeleid kan worden dat er ook een sprake van een stromanconstructie is. Een stromanconstructie is derhalve als een specificatie van het zakelijk samenwerkingsverband te beschouwen. Het is – kort gezegd - een zakelijk samenwerkingsverband waarbij sprake is van verhulling van de 'achterman' en de schijn wordt gewekt door de 'stroman'.

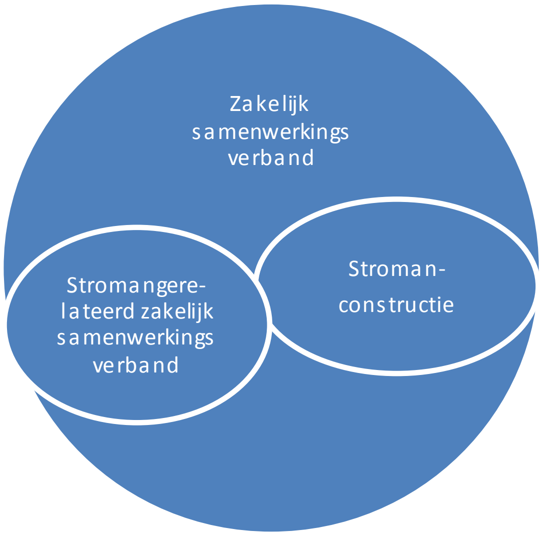
Voor een weigering of intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob is niet noodzakelijk om het bestaan van een stromanconstructie aannemelijk te maken. Een relatie die als 'zakelijk samenwerkingsverband' is te kwalificeren, volstaat.

[10] De wetgever wilde voorkomen dat criminelen een zinvolle toets op grond van de Wet Bibob konden ontwijken door stromannen naar voren te schuiven. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 883, nr. 3, p. 63.
[11] R.D. Scholte, 'Het zakelijk samenwerkingsverband: Tien jaar ontwikkelingen op het terrein van de Wet Bibob', *Nederlands Juristenblad,* 25 oktober 2013, Afl. 37, p. 2597 – 2603.
[12] ABRvS 7 juli 2010, LJN: BN0469. Rb. Leeuwarden 26 juli 2011, LJN: BR3039. Vzngr. Rb. Amsterdam 27 juli 2005, LJN: AU0299; Vzngr. Rb. Amsterdam 27 juli 2005, LJN: AV1654.

Aan stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband

De term ‘stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband’ wordt in deze rapportage veelvuldig gebruikt, maar is daarbuiten niet gangbaar. Gedoeld wordt op een zakelijk samenwerkingsverband waarbij aanwijzingen en elementen voor een stromanconstructie aanwezig zijn, maar door het Bureau niet geconcludeerd is (of kon worden) dat er daadwerkelijk sprake is van een stromanconstructie, zoals hiervoor is gedefinieerd.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven: stromanconstructies en stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden zijn specificaties vanhet juridische begrip ‘zakelijk samenwerkingsverband’



2. Onderzoeksresultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek worden weergegeven.
De onderzoekstoezegging van de minister is vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. *Hoe vaak is een advies aangevraagd (mede) omdat er een stromanconstructie vermoed werd? Waar was dat vermoeden op gebaseerd?*

Aantallen
In 2013 heeft het Bureau 226 adviezen uitgebracht. Het betrof 131 adviezen met de conclusie dat er een ernstig gevaar was dat een vergunning, subsidie of aanbesteding wordt gebruikt om wederrechtelijk verkregen vermogen te investeren of om strafbare feiten te plegen. In 37 gevallen heeft het Bureau aangegeven dat er een mindere mate van gevaar was en in 58 adviezen is geen gevaar gebleken.
Bij 31 (14%) van de 226 onderzochte adviesaanvragen vermoedde het bestuursorgaan dat er sprake was van een stromanconstructie. Deze vermoede stromanconstructies betroffen hoofdzakelijk – namelijk 27 keer – de exploitant(en)[13] zelf. In drie gevallen werd vermoed dat de formele directeur en/of enig aandeelhouder van een betrokken B.V. niet feitelijk de leiding en/of de zeggenschap uitoefende. Eén vermoede stromanconstructie zag toe op het bestuur van een vereniging (een motorclub). Stromanconstructies enkel met betrekking tot financiering werden niet vermoed.

Uitgesplitst naar branche vermoedden bestuursorganen de meeste stromanconstructies bij horecagelegenheden (23 keer) en coffeeshops (5 keer). Bij seksinrichtingen en bouwvergunningen werd twee respectievelijk één keer een stromanconstructie vermoed. Voor de andere Bibob-branches zijn geen adviezen aangevraagd op grond van een vermoede stromanconstructie.

Grondslagen stroman-vermoeden
De indicatoren op grond waarvan bestuursorganen stromanconstructies vermoedden zijn verschillend. In de onderstaande tabel worden categorieën van indicatoren voor stromanconstructies besproken, zoals deze uit de genoemde 31 adviesaanvragen naar voren komen. Daarbij is aangegeven in hoeveel adviesaanvragen deze indicatoren een rol speelden. Bij het overgrote deel van de aanvragen speelden meerdere indicatoren een rol. Vaak lijkt het een combinatie van indicatoren te zijn die tot het vermoeden van een stromanconstructie leidde. Bij twee adviesaanvragen worden echter geen inhoudelijke indicatoren beschreven.

[13] Eén van deze vermoede constructies betrof een bouwvergunning, waarbij geen sprake is van exploitanten. In dit geval trad de vermoede stroman op als aanvrager van de bouwvergunning.

Indicator bij adviesaanvraag	Aantal aanvragen
A. Antecedenten vermoedelijke achterman	18
B. Historie inrichting	16
C. Privérelaties	15
D. Vestigingspand	10
E. Eigen verklaringen en voordoen	9
F. Voortdurende betrokkenheid vorige ondernemer	7
G. Eerdere zakelijke relaties	6
H. Actieve rol in procedures	6
I. Onvoldoende beantwoorden Bibob-vragen	4
J. Verklaringen derden	2
K. Weinig/geen ervaring en kennis stroman	2
L. Boekhouding en administratie	2
M. Overig	Niet geteld

Inhoudelijk betreffen veel indicatoren niet zo zeer directe aanwijzingen voor stromanconstructies, maar meer omstandigheden waarin een stromanconstructie waarschijnlijk(er) is. Van de genoemde categorieën leveren alleen de boekhouding en administratie (indicator L), de verklaringen van de (mogelijke) stroman en achterman zelf (indicator E) en van derden (indicator J) direct (enige mate van) bewijs op.

2. *Hoe vaak concludeerde het Bureau dat er een stromanconstructie was of dat er een – vanuit dat oogpunt –stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband was? Op grond waarvan concludeerde het Bureau dat?*

Aantallen

In 12 (5%) van de 226 in 2013 uitgebrachte Bibob-adviezen concludeerde het Bureau dat er sprake was (geweest) van een stromanconstructie. In nog eens 20 (9%) van de adviezen was volgens het Bureau sprake van een zakelijk samenwerkingsverband waarbij aanwijzingen voor een stromanconstructie waren. Opgeteld gaat het om 32 adviezen: 14% van het totaal.

De achterhaalde stromanconstructies en stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden betroffen hoofdzakelijk (25 keer) de natuurlijke personen die formeel als (enige) exploitant optraden. In vijf gevallen ging het om de exploitatie door een B.V. (4 keer) of een vereniging (1 keer). In één ander geval was naar het oordeel van het Bureau duidelijk dat een stichting die formeel als coffeeshopexploitant optrad, niet de feitelijke exploitant was. Dat was volgens het Bureau namelijk een B.V. Tot slot was er één stromanconstructie met betrekking tot een onderneming die optrad als vermogensverschaffer aan de betrokkene. Naar het oordeel van het Bureau werd deze onderneming feitelijk (mede) geëxploiteerd door de levenspartner van de formele directeur-grootaandeelhouder.

De (mogelijke) achtermannen waren over het algemeen persoonlijk bij de exploitatie van de onderneming betrokken.

Uitgesplitst naar branche betroffen de achterhaalde stromanconstructies en stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden hoofdzakelijk vergunningen voor de horeca en coffeeshops. In de onderstaande tabel zijn de aantallen per branche aangegeven:

Branche / vergunning	**Stroman-constructie**	**Stroman-gerelateerd zaksam**	**Totaal**
Horeca	5	12	17
Coffeeshop	4	5	9
Seksinrichting	2	2	4
Growshop	0	1	1
Toegelaten taxiorganisatie	1	0	1
Totaal	**12**	**20**	**32**

De (mogelijke) achtermannen waren over het algemeen persoonlijk bij de exploitatie van de onderneming betrokken.

Aanwijzingen voor stromanconstructies
Hieronder wordt een (niet-uitputtend) overzicht gegeven van categorieën van aanwijzingen voor een stromanconstructie zoals deze in de Bibob-adviezen ter motivering van een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband beschreven zijn.[14] In de tabel staat beschreven in hoeveel adviezen deze aanwijzingen als zodanig gebruikt zijn. Bij het overgrote deel van de adviezen speelden meerdere aanwijzingen een rol. Voorts is het zo dat sommige aanwijzingen elkaar kunnen overlappen. Deze aanwijzingen wijken deels af van hetgeen een bestuursorgaan als indicator(en) heeft opgegeven bij vermoedens van een stromanconstructie (zie pagina 10).

Aanwijzing in Bibob-advies	**Stroman-constructie**	**Stroman-gerelateerd Zaksam**	**Totaal**
A. Verklaringen van derden	8	15	23
B. Eigen verklaringen tegen politie	6	9	15
C. Kwalificatie door politie	7	6	13
D. Feitelijke betrokkenheid	6	7	13
E. Boekhouding en administratie	7	3	10
F. Eigen verklaringen tegen Belastingdienst	6	1	7
G. Telefoontaps	1	4	5
H. Eigen verklaringen tegen gemeenteambtenaren	4	0	4
I. Overig	niet geteld	niet geteld	niet geteld

[14] In het geval van een stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband is er altijd ook sprake van andere feiten en omstandigheden op grond waarvan dat zakelijk samenwerkingsverband aannemelijk geacht is. De volgende bespreking ziet niet toe op die overige feiten en omstandigheden, enkel op de aanwijzingen voor een stromanconstructie.

Het voorgaande overziend valt op dat relatief veel aanwijzingen min of meer vrijwillige verklaringen van de (mogelijke) achtermannen en (mogelijke) stromannen zelf betreffen. Zij verklaarden tegen de politie, de Belastingdienst en de betrokken bestuursorganen over hun (mogelijke) stromanconstructie, althans over een van de formele situatie afwijkende werkelijkheid. Ook de (verstrekking van) boekhouding en/of administratie met aanwijzingen voor een stromanconstructie kan opgevat worden als – schriftelijk vastgelegde – min of meer vrijwillige eigen verklaringen.

Het voorgaande overziend valt op dat relatief veel aanwijzingen min of meer vrijwillige verklaringen van de (mogelijke) achtermannen en (mogelijke) stromannen zelf betreffen.

In totaal speelden dergelijke eigen verklaringen bij tien (83%) van de geconstateerde stromanconstructies en twaalf (60%) van de stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden een rol.

Daarnaast zijn ook de verklaringen van derden van belang. Slechts in een paar gevallen was in de vorm van afgeluisterde telefoongesprekken sprake van duidelijk onvrijwillige verklaringen. Alleen de aanwijzingen 'feitelijke betrokkenheid' en 'kwalificatie door politie' zien niet (zo eenduidig) op verklaringen over een (mogelijke) stromanconstructie toe. Verder valt nog op dat (bijzondere) opsporingsbevoegdheden anders dan telefoontaps geen rol speelden bij het achterhalen van stromanconstructies en stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden door het Bureau.

3. *Hoe vaak bleken de vermoedens van de adviesaanvrager gerechtvaardigd?*

Van de 31 geuite vermoedens door bestuursorganen werden er uiteindelijk twaalf (39%) in enige mate of geheel bevestigd door de uiteindelijke Bibob-adviezen. Het Bureau concludeerde namelijk in vier van deze gevallen dat er daadwerkelijk sprake was van een stromanconstructie en in acht gevallen dat er sprake was van een stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband. In deze twaalf gevallen concludeerde het Bureau ook dat er sprake was van een ernstig gevaar. In negentien gevallen (61%) werd het geuite vermoeden uiteindelijk dus niet door het onderzoek van het Bureau gestaafd, maar is niettemin om andere redenen dan de vermoede –maar niet bewezen-stromanconstructie tot ernstig gevaar (5 maal) of enige mate van gevaar (4 maal) geconcludeerd.[15]

4. *Hoe vaak concludeerde het Bureau dat er een stromanconstructie of stroman-gerelateerd zakelijk samenwerkingsverband was, terwijl de adviesaanvrager niet heeft aangegeven een stromanconstructie te vermoeden?*

In 20 uitgebrachte Bibob-adviezen concludeerde het Bureau dat er sprake was (geweest) van een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband, zonder dat de adviesaanvrager dit vermoeden had aangegeven. Daarvan was er in acht gevallen sprake van een

[15] Voor de volledigheid: het Bureau concludeerde in deze negentien gevallen *op andere gronden* vijf keer dat er sprake was van een ernstig gevaar en vier keer dat er sprake was van een mindere mate van gevaar.

stromanconstructie en in twaalf gevallen was volgens het Bureau sprake van een zakelijk samenwerkingsverband waarbij aanwijzingen voor een stromanconstructie waren.

5. *Welke consequenties zijn er in Bibob-adviezen verbonden aan de achterhaalde stromanconstructies en stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden?*

In nagenoeg alle – 31 van de 32 – genoemde gevallen is de stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband door het Bureau gekwalificeerd als een Bibob-relatie en derhalve bij de beoordeling van het gevaar betrokken.

Bij tien (83%) van de twaalf geconstateerde stromanconstructies concludeerde het Bureau tevens dat er sprake was van *aan die constructie gerelateerde strafbare feiten*. Deelname aan een stromanconstructie kan inhouden dat er strafbare feiten gepleegd zijn door zowel achtermannen als stromannen. Daarbij kan worden gedacht aan valsheid in geschrifte, onvergunde exploitatie, overtreding van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en, in geval van coffeeshops, niet gedoogde overtredingen van de Opiumwet.

In 28 van de 32 gevallen concludeerde het Bureau tot een 'ernstig gevaar'-advies. Vergunningen op grond van de Wet Bibob kunnen worden geweigerd of ingetrokken als er een ernstig gevaar bestaat op crimineel misbruik. Dit betreft 22% van de 129 adviezen waarin dat volgens het Bureau in 2013 het geval was. In al deze 28 gevallen hadden de geconstateerde relaties en de aan stromanconstructies gerelateerde strafbare feiten in enige mate aan die conclusie bijgedragen.

6. *Hoe beoordeelt het Bureau de (on)mogelijkheden om stromanconstructies te onderkennen en tegen te werpen?*

De minister heeft de commissie een onderzoek toegezegd naar:

> *"de mogelijkheden en onmogelijkheden om (vermeende) stromanconstructies bij de toepassing van de Wet Bibob te onderkennen en aan de (potentiële) wederpartij tegen te werpen indien actueel en ernstig gevaar dreigt"*.

Bij de beantwoording van deze vraag wordt aangesloten bij dit onderscheid tussen *"tegenwerpen"* enerzijds en *"onderkennen"* anderzijds. Eerst zal worden ingegaan op de (on)mogelijkheden om een stromanconstructie bij de beoordeling van het gevaar te betrekken. Daarna worden de (on)mogelijkheden om stromanconstructies te achterhalen besproken. In beide paragrafen wordt ingegaan op zowel formele en juridische aspecten als praktische aspecten bij de uitvoering. Tot slot wordt kort gefocust op de veranderingen als gevolg van de recente wetswijzing hierbij.

Tegenwerpen

Als een stromanconstructie is geconstateerd, dan is er naar het oordeel van het Bureau geen formele/juridische belemmering om die constructie bij de toepassing van de Wet Bibob aan de betrokkene tegen te werpen. De constatering van een stromanconstructie brengt namelijk snel met zich mee dat er sprake is van een Bibob-relatie – meestal een zakelijk samenwerkingsverband – en relevante strafbare feiten zoals onvergunde exploitatie. Hierbij is natuurlijk wel van belang dat het een stromanconstructie betreft die de betrokken vergunning(aanvraag) raakt.[16]

---

[16] Een stromanconstructie met betrekking tot een voorgaande exploitant levert niet automatisch een weigerings- of intrekkingsgrond op ten aanzien van een nieuwe uitbater van de desbetreffende inrichting.

Ook *vermeende* stromanconstructies kunnen juridisch aan de betrokkene tegengeworpen worden, tenminste als er sprake is van een stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband. Dergelijke stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden speelden in meer adviezen een rol dan geconstateerde stromanconstructies. Om een vergunning te weigeren of in te trekken is overigens nog wel vereist dat de mogelijke achterman (vermoedelijk) bij strafbare feiten betrokken is geweest. Bij veel stromanconstructies is dat echter geen probleem, omdat dergelijke antecedenten vaak de aanleiding vormen om de constructie in de eerste plaats op te zetten.

Daarbij komt overigens ook nog eens dat de stromanconstructie valt binnen het juridische concept 'zakelijk samenwerkingsverband'. Met dit concept kunnen vergunningen vaak al geweigerd of ingetrokken worden als er een duurzame zakelijke relatie is, waarbij het *risico* van een stromanconstructie dan impliciet geacht wordt aanwezig te zijn. Het Bureau constateert in een groot deel van zijn adviezen dat er sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband, zonder dat er concrete aanwijzingen voor een stromanconstructie zijn.

Geconcludeerd kan derhalve worden dat het Bureau de juridische mogelijkheden ook goed in de praktijk toe kan passen. Op dit punt zijn dus ook weinig onmogelijkheden. In de meeste (88%) gevallen dat een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband geconstateerd is, was ook sprake van een weigerings- of intrekkingsgrond ('ernstig gevaar'). Dit betreft 22% van de 129 adviezen waarin volgens het Bureau een dergelijke grond bestond. Met name de constatering van een stromanconstructie is van groot belang voor de conclusie van een Bibob-advies.

In hoeverre bestuursorganen (vermeende) stromanconstructies aan de betrokkene tegenwerpen is voor deze rapportage niet apart onderzocht en bij het Bureau niet met zekerheid bekend.[17] Afgaande op de gepubliceerde jurisprudentie en contacten die het Bureau heeft met bestuursorganen, kan wel geconcludeerd worden dat bestuursorganen (nagenoeg) nooit zelfstandig – dat wil zeggen: zonder Bibob-advies – op grond van de Wet Bibob een stromanconstructie tegenwerpen aan de betrokkene. Dit is waarschijnlijk deels een kwestie van niet-onderkennen (waarover hieronder meer), maar ook in die gevallen dat een stromanconstructie wel duidelijk zou moeten zijn, passen bestuursorganen de Wet Bibob niet (vaak) zelfstandig – dus zonder advies van het Bureau - toe in gevallen waarin zij menen een stromanconstructie te onderkennen. Zo bleek uit het eigen onderzoek van het bestuursorgaan in twee onderzochte adviesaanvragen reeds uit de administratie en boekhouding – die door de betrokkene was overlegd - dat sprake was van een stromanconstructie. De achterliggende redenen voor deze terughoudendheid en de eventuele onmogelijkheden die daarbij een rol spelen zijn niet onderzocht, maar kunnen wel deels beredeneerd worden. Als eerste kan gedacht worden aan het systeem van de Wet Bibob, waarbij het Bureau is opgericht om te adviseren in complexe gevallen als de onderhavige. Een tweede reden is wellicht gelegen in de alternatieven die er voor bestuursorganen zijn. Zo is in veel vergunningstelsels de mogelijkheid gecreëerd om een vergunning te weigeren of in te trekken als aannemelijk is dat er niet conform deze vergunning geëxploiteerd wordt of gaat worden.

Resumerend kan gesteld worden dat het juridisch heel goed mogelijk is om een (vermeende) stromanconstructie aan een betrokkene tegen te werpen. Daarbij komt dat het met het constateren

---

[17] Met de monitor van de Inspectie V&J wordt nu wel getracht hier inzicht in te krijgen.

van een ‘zakelijk samenwerkingsverband’ niet nodig is om altijd met aanwijzingen voor een stromanconstructie te komen. Deze aanwijzingen betreffen het verhullen van de achterman en de schijn die wordt gewekt door de stroman. Als na onderzoek een stromanconstructie is geconstateerd, is het Bureau ook goed in staat om deze juridische mogelijkheden in de praktijk toe te passen. Bestuursorganen doen dat (nagenoeg) nooit zelfstandig, maar kunnen natuurlijk altijd het Bureau inschakelen. De prangende vraag die daarmee resteert, is in hoeverre deze stromanconstructies onderkend kunnen worden.

Resumerend kan gesteld worden dat het juridisch heel goed mogelijk is om een (vermeende) stromanconstructie aan een betrokkene tegen te werpen.

Onderkennen

De vraag in hoeverre (vermeende) stromanconstructies bij de toepassing van de Wet Bibob onderkend kunnen worden, is slechts gedeeltelijk te beantwoorden. Er is geen empirisch onderzoek bekend dat inzicht geeft in het totaal aantal stromanconstructies in de Bibob-branches. Daar komt bij dat er geen informatie beschikbaar is over de stromanconstructies die niet aan het Bureau voorgelegd zijn. Tot slot is onbekend welke stromanconstructies mogelijk wel aan het Bureau voorgelegd zijn, maar ondanks het onderzoek niet door het Bureau achterhaald zijn.

Voor beantwoording van de onderhavige vraag is het mogelijk om aan de hand van wel beschikbare informatie uit dit onderzoek en de ervaringen van het Bureau, enige cruciale factoren te benoemen dan wel te beredeneren. Binnen dat kader zullen hieronder achtereenvolgens enkele kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de onderzochte dossiers worden besproken. Daarna zal kort worden ingegaan op de bevoegdheden van het Bureau, van bestuursorganen en de rol van het Regionale Informatie en Expertise Centrum (hierna RIEC).

Onderzochte dossiers – kwantitatieve analyse

In het onderhavige onderzoek zijn de uitgebrachte Bibob-adviezen van 2013 onderzocht. Dit waren, zoals eerder aangegeven, in het totaal 226 Bibob-adviezen. In 32 gevallen zijn daarbij stromanconstructies en stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden geconstateerd. Bij twaalf van deze 32 adviezen hadden de desbetreffende bestuursorganen bij de aanvraag een vermoeden van een stromanconstructie geuit. In de andere 20 adviezen werd door het Bureau na onderzoek zelf geconcludeerd dat er sprake was van een stromanconstructie of een stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband. Daar staat tegenover dat het totaal aantal geuite vermoedens van stromanconstructie door bestuursorganen bij de Bibob-adviesaanvragen 31 bedroeg. In 19 gevallen konden deze geuite vermoedens dus niet worden bevestigd in het uiteindelijke Bibob-advies.
Uit het bovenstaande kan geen nauwkeurige kwantitatieve conclusie worden getrokken of hiermee de stromanconstructies in 2013 in voldoende mate zijn onderkend. Er is sprake van een wisselend beeld, waarbij het Bureau aan de ene kant stromanconstructies en stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden onderkent (20) die niet door de bestuursorganen bij de adviesaanvragen werden vermoed, en waarbij aan de andere kant bestuursorganen vermoedens hadden (19) die niet door het Bureau konden worden bevestigd. Getalsmatig kan gesteld worden dat slechts in beperkte mate (12 van de 51 gevallen) bij bestuursorganen en het Bureau sprake is van een

zogenaamde 'match' tussen het vermoeden van het bestuursorgaan en de bevindingen van het Bureau. Dit zou kunnen impliceren dat de onderkenning van (vermoedelijke) stromanconstructies beperkt is en deze niet goed op elkaar aansluiten. Kwantitatief is dit niet verder te analyseren en daarom zal bij de kwalitatieve analyse nader hierop worden ingegaan.

Daarbij dient voorts te worden opgemerkt dat het Bureau afhankelijk is van het aanbod van door bestuursorganen ingediende adviesaanvragen. Mits aan de wettelijke criteria is voldaan, neemt het Bureau vervolgens iedere adviesaanvraag in behandeling. Naast de adviesaanvragen bij het Bureau verrichten bestuursorganen, met ondersteuning van de RIEC's, veel meer Bibob-onderzoeken waarbij het Bureau uiteindelijk niet wordt ingeschakeld. Dit leidt het Bureau mede af uit het bereik en toepassing van de Wet Bibob en de onderzoekscapaciteit bij bestuursorganen en de RIEC's. Exacte aantallen zijn ten tijde van dit onderzoek niet bekend, maar deze zullen uit de op pagina 5 van dit onderzoek genoemde Monitor van de toepassing van de Wet Bibob door de Inspectie V&J moeten blijken.

<u>Onderzochte dossiers – kwalitatieve analyse</u>
Het is ook mogelijk om kwalitatief, inhoudelijk, naar de onderzochte dossiers te kijken. Daarbij is van belang welke types stromanconstructies en stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden wel en, minstens zo belangrijk, welke types niet geconstateerd zijn. Ook de aard van de aanwijzingen die het Bureau daarbij ter motivering gebruikte, en de indicatoren die tot een adviesaanvraag leidden, zijn relevant.

De hiervoor geconstateerde stromanconstructies en stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden zagen voornamelijk toe op de natuurlijke personen die formeel als (enige) exploitant van de betrokken ondernemingen optraden. Daarbij waren de (mogelijke) achtermannen over het algemeen persoonlijk betrokken bij de bedrijfsvoering. Niet of nauwelijks is gebleken dat een feitelijke eigenaar – eventueel als feitelijk zeggenschaphebbende van een betrokken rechtspersoon – meer op afstand stond en de dagelijkse leiding uit handen had gegeven. Ook is het Bureau geen geval tegen gekomen waarbij de (mogelijke) stromanconstructie enkel toezag op de bestuurders van een rechtspersoon. Er is slechts één geval geconstateerd waarin de (mogelijke) achterman als financier optrad.
De vraag waarom bepaalde type stromanconstructies en stromangerelateerde samenwerkingsverbanden wel en andere typen niet door het Bureau onderkend worden, laat zich niet makkelijk beantwoorden. Dat er in werkelijkheid geen (of slechts één) stromanconstructies met betrekking tot feitelijk zeggenschaphebbenden, feitelijke leidinggevenden en financiers voorkomen, acht het Bureau op voorhand onaannemelijk. Dit zou ermee te maken kunnen hebben dat in meerdere Bibob-branches relatief veel controles (van handhavingsinstanties, politie en de Belastingdienst) plaatsvinden en dat het daardoor eerder opvalt als iemand anders actief betrokken is bij de exploitatie van een inrichting.

Als de aandacht gevestigd wordt op de aanwijzingen die het Bureau gebruikte om te concluderen dat er sprake was van een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband (zie de beschrijving daarvan op vanaf pagina 11), dan zijn deze voornamelijk afgeleid uit de aan het Bureau beschikbaar gestelde gegevens.
Op grond van het onderzoek en het voorgaande met betrekking tot de aanwijzingen die het Bureau gebruikte, kan enerzijds geconcludeerd worden dat (a) in ieder geval een deel van de

stromanconstructies niet-absoluut[18] is en niet consequent uitgevoerd wordt en (b) dat het Bureau na onderzoek goed in staat is om deze vorm van stromanconstructies te achterhalen. Door de registraties van politie, Belastingdienst en bestuursorganen naast elkaar te leggen en te analyseren, is al meerdere keren geconcludeerd dat er sprake was van een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband.

Op grond van het onderzoek en het voorgaande met betrekking tot de aanwijzingen die het Bureau gebruikte, kan enerzijds geconcludeerd worden dat (a) in ieder geval een deel van de stromanconstructies niet-absoluut is en niet consequent uitgevoerd wordt en (b) dat het Bureau goed in staat is om deze vorm van stromanconstructies te achterhalen.

Anderzijds lijkt het erop dat het Bureau minder goed in staat is om andere – dat wil zeggen: beter uitgevoerde en absolute – stromanconstructies te achterhalen.[19] Dit is mede het gevolg van de omstandigheid dat het Bureau geen opsporingstaak heeft en alleen openbare en reeds bij de overheid aanwezige informatie beoordeelt. Als er bij de overheid geen relevante registraties zijn en ook in openbare bronnen geen relaties te vinden zijn, zal het Bureau ook niet in staat zijn om een stromanconstructie te achterhalen.

Daar komt nog een opvallende beperking van meer praktische aard bij: de door het Bureau ontvangen informatie uit opsporingsonderzoeken – bij uitstek een uitgelezen manier waarop stromanconstructies op strafvorderlijke titel aan het licht zouden kunnen komen – bevat weinig informatie die bij onderzoek door het Bureau behulpzaam is bij het achterhalen van stromanconstructies. In slechts vijf van de 226 adviezen uit 2013 was dat wel het geval. Een mogelijke verklaring waarom informatie uit opsporingsonderzoeken weinig informatie over specifieke stromanconstructies bevat, hangt samen met het doel van het opsporingsonderzoek. Deze is veelal een andere dan het achterhalen van de 'man achter de schermen' en daardoor wordt deze informatie alleen bij toeval als een soort bijvangst verzameld. Het kan dus zijn dat de informatie uit opsporingsonderzoeken met betrekking tot stromanconstructies er wel is, maar om welke reden dan ook nauwelijks bij het Bureau terecht komt. Dit terwijl deze informatie wel 'the missing link' kan zijn om tot een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband te concluderen. Kennis en expertise bij politie, bijzondere opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie van het Bibob-instrument en het onderkennen van aanwijzingen voor stromanconstructies kan een verbetering van de informatiedeling opleveren.

Aangezien bij de volledige verstrekking van informatie uit opsporingsonderzoeken door de politie, bijzondere opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie, rechtstreeks aan het Bureau, in het algemeen weinig belemmeringen worden ondervonden, lijkt daar weinig winst te boeken. Mogelijk is de beperkte rol van deze informatie uit opsporingsonderzoeken vooral terug te voeren op de fase voordat om een Bibob-advies wordt gevraagd. Signalen uit opsporingsonderzoeken van politie, bijzondere opsporingsdiensten en OM omtrent het bestaan van (mogelijke) stromanconstructies

[18] Zoals eerder is aangegeven: met 'niet-absoluut' wordt bedoeld dat alleen tegenover bepaalde partijen een valse situatie voorgewend wordt, terwijl tegen andere partijen wel naar waarheid verklaard wordt.
[19] Hierbij moet weer opgemerkt worden dat het Bureau geen inzicht heeft in de frequentie waarmee (dit soort) stromanconstructies voorkomen.

komen kennelijk beperkt bij bestuursorganen terecht, waardoor deze geen advies bij het Bureau vragen. Deze hypothese wordt ondersteund door de beschreven analyse van adviesaanvragen. Daarbij speelde informatie uit opsporingsonderzoeken een beperkte rol als indicator voor een stromanconstructie.[20]
Hetzelfde geldt, los van de hierna te bespreken juridische aspecten, waarschijnlijk ook ten aanzien van informatie van de Belastingdienst en – in iets mindere mate – handhavingsinformatie van de politie inzake (mogelijke) stromanconstructies. De indruk die uit het onderzoek naar voren komt, is dat deze informatie niet optimaal gebruikt wordt als aanleiding om een Bibob-advies aan te vragen en dus ook niet wordt gedeeld wordt met bestuursorganen en dus ook geen aanleiding vormt een Bibob-advies te vragen aan het Bureau. De eigen verklaringen van stro- en achtermannen die in Bibob-adviezen als sterke aanwijzing voor een stromanconstructie zijn gebruikt, zijn door informatieleveranciers over het algemeen niet eerst aan het bestuursorgaan kenbaar gemaakt[21] en lijken daardoor meestal slechts bij toeval onderdeel van de desbetreffende dossiers uit te maken.

<u>Juridische bevoegdheden</u>

Een andere, voor de hand liggende, manier om te beoordelen wat de (on)mogelijkheden zijn om stromanconstructie te onderkennen, betreft een bespreking van wat juridisch mogelijk is gemaakt in de Wet Bibob en daarmee samenhangende regelgeving. Dit betreft met name de bevoegdheden om informatie op te vragen en de daarmee samenhangende verplichtingen om die informatie ook te leveren. Hieronder worden achtereenvolgens de bevoegdheden van het Bureau en de bevoegdheden van de bestuursorganen besproken. Daarna wordt kort ingegaan op de rol van de RIEC's.

Bevoegdheden van het Bureau
Het Bureau beschikt – ook in vergelijking met andere overheidspartijen – over zeer uitgebreide bevoegdheden om openbare en reeds bij de overheid aanwezige informatie te verzamelen.[22] Een uitgebreide bespreking van deze bevoegdheden wordt hier achterwege gelaten, maar dit betreft bijvoorbeeld toegang tot bijna alle relevante registraties bij het UWV, de Belastingdienst, de politie, bijzondere opsporingsdiensten, het OM en verschillende handhavings- en inspectiediensten. Van bijzonder belang is daarbij dat deze informatieleveranciers op grond van artikel 27 van de Wet Bibob in principe verplicht zijn om desgevraagd informatie aan het Bureau te verstrekken. In de praktijk verloopt de (deels geautomatiseerde) informatieverstrekking aan het Bureau goed.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat verzameling van niet-openbare registraties in de praktijk alleen binnen de landsgrenzen effectief is. Bevoegde autoriteiten in het buitenland kunnen wel verzocht worden om strafrechtelijke gegevens te verstrekken, maar doen dat in de praktijk zelden.[23] Verzameling van andere niet-openbare buitenlandse registraties – met name bij buitenlandse belastingautoriteiten – vindt geheel niet plaats. Hierbij is van belang er nauwelijks

[20] Op grond van artikel 26 van de Wet Bibob kan de officier van justitie bestuursorganen voorts adviseren om een Bibob-advies aan te vragen zonder daarbij de achterliggende informatie te verstrekken. Deze werkwijze is voor de onderhavige rapportage niet onderzocht. Omdat er uiteindelijk maar in vijf adviezen informatie uit opsporingsonderzoeken met betrekking tot stromanconstructies was gebruikt, is het echter op voorhand al aannemelijk dat deze tips zelden gebaseerd waren op informatie uit opsporingsonderzoeken die inhoudelijk toezag op een stromanconstructie.
[21] In totaal speelde dergelijke eigen verklaringen bij 22 van de 32 geconstateerde stromanconstructies en relevante zakelijke samenwerkingsverbanden een rol. In slechts vijf (23%) van deze 22 gevallen had het bestuursorgaan aangegeven dat een stromanconstructie vermoed werd gezien de eigen verklaringen van de vermoedelijke stro- en/of achterman (indicator E).
[22] Deze bevoegdheden zijn in de eerste plaats beschreven in artikel 12 van de Wet Bibob.
[23] Op grond van artikel 13 van de Wet Bibob is hiervoor tussenkomst van een officier van justitie vereist.

buitenlandse equivalenten van de Wet Bibob zijn en dat er geen verdragen zijn die de uitwisseling van informatie voor een bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit mogelijk maken.

De bevoegdheid van het Bureau om 'nieuwe' – nog niet bij de overheid geregistreerde – informatie te verzamelen is zoals eerder opgemerkt door de wetgever wel beperkt gehouden. Zo is in de memorie van toelichting bij de Wet Bibob bepaald dat het Bureau in principe *"gegevens verzamelt die in andere registraties zijn opgenomen, niet zelf niet-geregistreerde gegevens verzamelt en geen opsporingstaken heeft"*.[24] De enige zwaarwegende uitzondering hierop betreft het stellen van duidelijk afgebakende aanvullende vragen aan de betrokkene.[25] Deze beperking brengt onder andere met zich mee dat het Bureau:

- geen veldonderzoek kan verrichten en dus bijvoorbeeld nooit in een betrokken inrichting komt;
- geen persoonlijke gesprekken heeft met betrokkenen en er dus ook geen interviews of hoorzittingen plaatsvinden;
- betrokkenen geen aanvullende vragen kan stellen (enkel) om de aanwezigheid van een zakelijk samenwerkingsverband te beoordelen;
- betrokkenen geen aanvullende vragen kan stellen om een stromanconstructie controleren; en
- nauwelijks vragen kan stellen aan niet in de Wet Bibob genoemde derden zoals financiële instellingen, verhuurders of Bibob-relaties van de betrokkene.

In deze beperking schuilt mogelijk een argument waarom het het Bureau niet lukt complexere niet achterhaalde stromanconstructies te onderkennen. De kans is reëel dat het Bureau beter in staat zou zijn stromanconstructies te onderkennen als er diepgaander onderzoek op derden, te weten mogelijke achtermannen, mogelijk is.

Bevoegdheden van bestuursorganen
Bij het uitvoeren van het eigen onderzoek beschikken bestuursorganen over minder uitgebreide informatiebevoegdheden dan het Bureau. Dit betreft zowel minder informatieleveranciers, minder (rechts)personen over wie informatie verzameld kan worden en het niet-verplichte karakter van veel informatieverstrekking aan bestuursorganen. De enige bevoegdheid voor bestuursorganen die – behalve het aanvragen van een advies – in de Wet Bibob is gecreëerd, betreft het uitreiken van Bibob-vragenlijsten aan de betrokkene.[26] De vragen die daarbij gesteld kunnen worden zijn echter ook expliciet benoemd en gelimiteerd. Daarnaast kunnen bestuursorganen met het oog op toepassing van de Wet Bibob politiegegevens en justitiële en strafvorderlijke gegevens opvragen, maar alleen over de betrokkene en diens eventuele (indirecte) bestuurders. Verder kunnen bestuursorganen onder andere in RIEC-verband bepaalde informatie verkrijgen en vanzelfsprekend openbare bronnen raadplegen. Van belang daarbij is dat al deze informatieverstrekking – met uitzondering van de beantwoording van de Bibob-vragen door de betrokkene – op vrijwillige basis plaatsvindt.

De gevolgen van deze beperkte informatieverstrekking aan bestuursorganen zijn al beschreven: als bestuursorganen signalen van stromanconstructies missen, dan blijft toepassing van de Wet Bibob daarmee vaak geheel achterwege.
Wat toepassing van de Wet Bibob betreft, gebruiken bestuursorganen informatie over (mogelijke) stromanconstructies in de praktijk (bijna) uitsluitend als indicator bij hun beslissing al dan niet een

[24] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 883, nr. 3, p. 68.
[25] Artikel 12, vierde lid, van de Wet Bibob.
[26] Artikel 30 van de Wet Bibob.

Bibob-advies aan te vragen. Deze informatie heeft dus vooral een signaalfunctie. Bestuursorganen nemen zoals hierboven aangegeven zelden tot nooit zelfstandig een negatieve beschikking op grond van een geconstateerde stromanconstructie, hoewel ze daartoe wettelijk wel bevoegd zijn.

Daarbij moet nog wel opgemerkt worden dat bestuursorganen wel in enige mate 'nieuwe' informatie kunnen verzamelen, waar het Bureau dat niet kan. Bestuursorganen kunnen bij het stellen van aanvullende vragen niet inhoudelijk afwijken van de Bibob-vragenformulieren die door de minister zijn vastgesteld, maar zij kunnen wel:

- in enige mate veldonderzoek laten verrichten door onder hun verantwoordelijkheid werkzame controleurs;
- betrokkenen uitnodigen voor persoonlijke gesprekken

Mogelijkheden in RIEC-verband

De Regionale Informatie en Expertisecentra hebben een ondersteunende rol in de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit. Eén onderdeel hiervan is het ondersteunen van bestuursorganen bij de toepassing van de Wet Bibob.

De Wet Bibob geeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om in de eigen onderzoeksfase de gevraagde beschikking of overheidsopdracht te bespreken in het samenwerkingsverband. Dit betekent dat in beginsel alle informatie welke het bestuursorgaan verkregen heeft in het kader van het eigen onderzoek, mag worden gedeeld in RIEC-verband ten behoeve van de ondersteuning vanuit het RIEC bij de toepassing van de Wet Bibob.

Zoals hiervoor bij de bevoegdheden van de bestuursorganen is aangegeven, kan een bestuursorgaan enkel en alleen gegevens verkrijgen over de betrokkene(n). Het is niet mogelijk voor de partners in een RIEC om gegevens aan het bestuursorgaan te verstrekken over derde(n), welke direct of indirect in relatie staan tot de betrokkene(n).

Het RIEC heeft wel een beeld dat de individuele Bibob-zaak overstijgt. Op basis van het RIEC convenant kan er tussen deelnemende partijen breder informatie uitgewisseld worden dan alleen over de betrokkene. Veel van de informatieleveranciers die beschikken over aanwijzingen voor (mogelijke) stromanconstructies, zoals het OM en de Belastingdienst, zijn partners in het RIEC. Daarmee zou het mogelijk kunnen zijn dat het RIEC signalen en indicatoren van stromanconstructies, zeker ten behoeve van de wat kleinere bestuursorganen, eerder opmerkt. Concreet betekent dit dat de partners in het RIEC richting het bestuursorgaan de wenselijkheid kunnen aangeven om advies te vragen bij het Bureau, indien naar het oordeel van die partner er mogelijk sprake is van criminele activiteiten van (een) derde(n), welke in een zakelijk samenwerkingsverband staat tot de betrokkene(n). Het onderkennen van (vermoedelijke) stromanconstructies en stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden zou wellicht hierdoor in de fase van het eigen onderzoek eerder en meer kunnen plaatsvinden.

De tipfunctie van het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) is een belangrijke partner in de uitvoering van de Wet Bibob. Het OM beschikt over waardevolle informatie over (rechts)personen die relevant kan zijn voor beslissingen van bestuursorganen. Desgevraagd verstrekt het OM deze informatie, voor zover dit de betrokkene betreft, aan bestuursorganen, en aan het Bureau ten behoeve van Bibob-onderzoeken. Daarnaast

kan op grond van artikel 26 van de Wet Bibob de officier van justitie bestuursorganen adviseren om een Bibob-advies aan te vragen.
De meerwaarde van de tipfunctie is dat deze kan bijdragen aan het ontsluiten van belangrijke en relevante strafrechtelijke informatie voor het openbaar bestuur, aan doelgerichte en risicogestuurde inzet van de Wet Bibob en voor het bestuursorgaan een sterke bevestiging van, of aanleiding voor het inzetten van een Bibob-procedure kan zijn. De tip kan ook een belangrijk signaal inhouden dat (niet formeel) betrokken personen mogelijk in een Bibob-relevante relatie staan tot bijvoorbeeld een vergunning, en in verband kunnen worden gebracht met voor Bibob relevante (vermoedelijk) gepleegde strafbare feiten. In het onderhavige onderzoek heeft het Bureau met betrekking tot stromanconstructies in een vijftal zaken gebruik gemaakt van informatie uit opsporingsonderzoeken.

Recente wetswijziging

Per 1 juli 2013 is de Wet Bibob in gewijzigde vorm in werking getreden. De mogelijkheden om (vermeende) stromanconstructies aan de (potentiële) wederpartij *tegen te werpen* zijn hiermee uitgebreid. De belangrijkste wijziging op dit punt betreft de uitbreiding van het bereik van de Wet Bibob. Kort gezegd vallen sinds de wijziging onder andere ook alle vastgoedtransacties met de overheid,[27] alle gemeentelijke vergunningen voor inrichtingen of bedrijven[28] en alle subsidiebeschikkingen[29] onder de werking van de wet. Inherent aan een dergelijke uitbreiding is dat stromanconstructies in veel meer gevallen aan betrokkenen tegen te werpen zijn dan voor wetswijziging het geval was. In (de tweede helft van) 2013 zijn er echter nog geen adviezen uitgebracht die betrekking hebben op het uitgebreide bereik van de Wet Bibob. Het is derhalve niet mogelijk in het kader van dit onderzoek daar iets over te beargumenteren.

De tweede in dit kader relevante wijziging is de nieuw gecreëerde mogelijkheid om ook verbroken (niet-actuele) zakelijke samenwerkingsverbanden in de beoordeling te betrekken.[30] In de onderzochte adviezen uit de tweede helft van 2013 werd van deze nieuwe juridische mogelijkheid één keer gebruik gemaakt.[31]

De mogelijkheden om (vermeende) stromanconstructies bij de toepassing van de Wet Bibob te onderkennen lijken voor het Bureau niet veranderd te zijn met de wetswijziging. Het Bureau heeft althans geen belangrijke nieuwe informatiebevoegdheden verkregen om stromanconstructies te onderkennen en er zijn bijvoorbeeld ook geen nieuwe informatieleveranciers aangewezen.

De mogelijkheden voor bestuursorganen om op grond van artikel 30 van de Wet Bibob vragen te stellen zijn uniform geregeld door de Regeling Bibob-formulieren, die na een korte overgangsperiode per 1 november 2013 onverkort van kracht is.[32] In het kader van het verminderen van de administratieve lasten zijn de bestuursorganen inhoudelijk gebonden aan de vragen die door de minister zijn vastgesteld. In hoeverre dit in de praktijk leidt tot meer of minder

[27] Onder andere artikel 5a en 9 van de Wet Bibob.
[28] Artikel 7 van de Wet Bibob.
[29] Artikel 6 van de Wet Bibob.
[30] In artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob wordt sinds 1 juli 2013 aangegeven dat de betrokkene ook in relatie staat tot de strafbare feiten die door een derde zijn begaan als deze derde tot hem in een zakelijk samenwerkingsverband *"heeft gestaan"*.
[31] Dat was bovendien in een subsidiaire motivering. Het Bureau was in het desbetreffende geval primair van oordeel dat het zakelijk samenwerkingsverband nog actueel was.
[32] 'Regeling Bibob-formulieren', *Staatscourant* 2013, 18190, 4 juli 2013.

vermoedens van stromanconstructies en daarop gebaseerde adviesaanvragen is onduidelijk en in dit onderzoek niet onderzocht.[33]

Voorts zijn het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit politiegegevens parallel aan de wijziging van de Wet Bibob gewijzigd, waardoor een grondslag voor informatieverstrekking is gecreëerd. Krachtens de genoemde besluiten kunnen bestuursorganen nu expliciet met het oog op toepassing van de Wet Bibob politiegegevens en justitiële en strafvorderlijke gegevens opvragen. Zoals aangegeven is deze bevoegdheid echter wel beperkt tot informatie over de betrokkene en diens eventuele (indirecte) bestuurders: dus niet over (mogelijke) achtermannen.[34]

Enkele andere veranderingen met betrekking tot de informatievoorziening aan bestuursorganen zijn onder andere het zoeken op natuurlijk persoon in het handelsregister en de informatieverstrekking op grond van artikel 11a van de Wet Bibob en op grond van het Besluit controle op rechtspersonen.

Conclusie

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, kan derhalve het volgende worden geconcludeerd.

Wat tegenwerpen betreft is er naar het oordeel van het Bureau eigenlijk geen formele of juridische belemmering om een geconstateerde stromanconstructie bij de toepassing van de Wet Bibob aan de betrokkene tegen te werpen. Het Bureau is ook goed in staat om deze juridische mogelijkheden in de praktijk toe te passen. Bestuursorganen doen dat (nagenoeg) nooit zelfstandig, maar vragen advies aan het Bureau. Verder kunnen ook vermeende stromanconstructies juridisch aan de betrokkene tegengeworpen worden, als er sprake is van een stroman-gerelateerd zakelijk samenwerkingsverband. Daarbij komt dat het met het 'zakelijk samenwerkingsverband' niet eens nodig is om altijd met aanwijzingen voor een stromanconstructie te komen.

De vraag in hoeverre (vermeende) stromanconstructies bij de toepassing van de Wet Bibob onderkend kunnen worden, is slechts gedeeltelijk te beantwoorden, doordat het daarvoor noodzakelijke inzicht in het totaal aan stromanconstructies ontbreekt. Het is wel mogelijk om aan de hand van de beschikbare informatie uit dit onderzoek en de ervaringen van het Bureau enige cruciale factoren te benoemen dan wel te beredeneren.

Bij een kwantitatieve analyse van de onderzochte Bibob-adviezen (226 stuks) is gebleken dat door bestuursorganen 31 adviesaanvragen zijn ingediend waarin het bestuursorgaan een stromanconstructie vermoedde op basis van risico-indicatoren. In twaalf gevallen is het geuite vermoeden door het bestuursorgaan in enige mate of geheel bevestigd door de uiteindelijke Bibob-adviezen. Daarnaast concludeerde het Bureau in 20 uitgebrachte adviezen dat er sprake was van een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband, zonder dat het bestuursorgaan dit vermoeden had aangegeven. In totaal heeft het Bureau derhalve in 32 van de 226 adviezen (14%) een stromanconstructie en stromangerelateerde zakelijke samenwerkingsverbanden geconstateerd.

[33] Slechts twee van de in 2013 uitgebrachte adviezen, zijn na oktober 2013 aangevraagd. Omdat er altijd enige tijd verstrijkt tussen het inleveren van een Bibob-vragenlijst en het aanvragen van een advies, is waarschijnlijk ook in die gevallen het oude regime van kracht zijn geweest.

[34] 'Verzamelbesluit evaluatie en uitbreiding Wet Bibob', *Staatsblad*, 2013, 205. Dit betreft artikel 15 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en artikel 4:3, eerste lid, van het Besluit politiegegevens.

Bij een kwalitatieve analyse van de onderzochte Bibob-dossiers viel ten eerste op dat de (mogelijke) stromannen in de achterhaalde gevallen vooral als formele exploitant van de betrokken ondernemingen optraden. De (mogelijke) achtermannen bleken over het algemeen persoonlijk betrokken bij de bedrijfsvoering. Andere (mogelijke) stromanconstructies – bijvoorbeeld enkel met betrekking tot de financiering of meer op afstand staande feitelijke eigenaren – zijn niet of nauwelijks geconstateerd. Mogelijk valt dit verschil te verklaren doordat de actieve exploitatie door een achterman makkelijker te detecteren is bij de controles die in bepaalde Bibob-branches relatief veel voorkomen.

Ten tweede was opmerkelijk dat de aanwijzingen die het Bureau gebruikte om te concluderen dat er sprake was van een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband, voor een groot deel bestonden uit min of meer vrijwillig afgelegde verklaringen van de (mogelijke) achtermannen en (mogelijke) stromannen zelf. Op grond hiervan concludeerde het Bureau enerzijds dat (a) in ieder geval een deel van de stromanconstructies niet-absoluut is en niet consequent uitgevoerd wordt en (b) dat het Bureau goed in staat is om deze vorm van stromanconstructies te achterhalen. In verschillende gevallen achterhaalde het Bureau na onderzoek dat er sprake was een stromanconstructie terwijl hierover geen eerdere vermoedens waren geuit door het bestuursorgaan of een informatieleverancier. Anderzijds lijkt het erop dat Bureau minder goed in staat is om beter uitgevoerde en absolute stromanconstructies te achterhalen. Dit kan deels verklaard worden doordat het Bureau hoofdzakelijk reeds bij de overheid aanwezige informatie analyseert en beoordeelt en nauwelijks 'nieuwe' – nog niet bij de overheid geregistreerde – informatie verzamelt. Daarnaast gaat het Bureau er vanuit dat dit ook komt doordat informatie uit opsporingsonderzoeken over stromanconstructies nauwelijks een rol speelt bij het Bureau.

Mogelijk is de beperkte rol van deze informatie uit opsporingsonderzoeken vooral terug te voeren op de fase voordat om een Bibob-advies wordt gevraagd. Signalen van politie, bijzondere opsporingsdiensten en OM omtrent (mogelijke) stromanconstructies komen kennelijk nauwelijks bij bestuursorganen terecht, waardoor deze geen Bibob-advies aanvragen en de desbetreffende informatie ook niet in een Bibob-advies verwerkt wordt.

Voorts is besproken wat juridisch mogelijk is gemaakt. Hierbij bleek dat het Bureau over zeer uitgebreide bevoegdheden beschikt om openbare en reeds bij de overheid aanwezige informatie te verzamelen. In de praktijk verloopt de informatieverstrekking aan het Bureau ook goed, voor zover het om binnenlandse samenwerking gaat. Informatieverstrekking vanuit het buitenland vindt nauwelijks plaats. De bevoegdheid van het Bureau om 'nieuwe' informatie te verzamelen is door de wetgever wel sterk beperkt. Dit lijkt een fundamentele keuze bij de totstandkoming van de Wet Bibob te zijn geweest.

Bestuursorganen beschikken over minder uitgebreide informatiebevoegdheden dan het Bureau (maar kunnen wel in enige mate 'nieuwe' informatie verzamelen). De beperkingen voor bestuursorganen betreffen zowel minder informatieleveranciers, minder (rechts)personen over wie informatie verzameld kan worden en het niet-verplichte karakter van veel informatieverstrekking aan bestuursorganen. Hierdoor kunnen bestuursorganen signalen van stromanconstructies missen, wat als gevolg heeft dat de Wet Bibob geheel niet toegepast wordt. Verbetering van de informatiepositie van bestuursorganen zou een bijdrage kunnen leveren aan het beter herkennen van signalen omtrent stromanconstructies. Ook het verbeteren van de indicatorenlijst met

betrekking tot stromanconstructies aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek, kan een bijdrage leveren aan het onderkennen van deze constructies.

De RIEC's ondersteunen de bestuursorganen en zijn mogelijk beter in staat signalen vanuit de convenantpartners over stromanconstructies te onderkennen om zo bestuursorganen eerder en meer te adviseren om advies aan te vragen bij het Bureau in het geval van (een vermoeden van) een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband.

Het Openbaar Ministerie, tot slot, kan middels de tipfunctie van artikel 26 van de Wet Bibob aan bestuursorganen waardevolle signalen afgeven bij (een vermoeden van) een stromanconstructie of stromangerelateerd zakelijk samenwerkingsverband. Het bestuursorgaan kan met dit signaal een Bibob-onderzoek starten en een advies aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob.